السياسة العامة بين الخبرة النظرية و الواقع العملي

الحوار المتمدن - العدد: 2588 - 2009 / 3 / 17 - 01:37
المحور: مواضيع وابحاث سياسية

تتميز السياسة العامة التي يقررها و ينفذها النظام السياسي بالتنوع و الشمول و التغلغل الذي يمس كافة جوانب الحياة في المجتمع ، وصنع السياسات الحكومية أو العامة لحل مشاكل المجتمع هي عملية سياسية في المقام الأول، وتتميز بالصعوبة و التعقيد و تختلف طبيعة وإجراءات صنع السياسة العامة من دولة إلى أخرى تبعا للنظام السياسي ودور الأجهزة الحكومية و غير الحكومية في كل منها، وبمعنى اقرب للوضوح يمكن القول أن السياسة العامة هي نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي محدد تشترك فيه عناصر معينة رسمية وغير رسمية يحددها النظام السياسي ، ومن أهم هذه العناصر : دستور الحكم في الدولة الأيديولوجية أو الفلسفة السياسية للسلطة الحاكمة ، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية ،السلطة القضائية، الأحزاب السياسية ، جماعات المصالح، الصحافة و الرأي العام، الإمكانات و الموارد المتاحة وطبيعة الظروف العامة للبلد.

إن صنع السياسة العامة ليس عملية سهلة، بل هي على درجة من الصعوبة و التعقيد. فهي عملية حركية بالغة الحساسية و التعقيد، و تشمل على العديد من المتغيرات

و المؤثرات و عوامل الضغط التي يؤدي تداخلها و تفاعلها المستمران إلى إنتاج سلسة من ردود الفعل التي تنصرف بدورها إلى كل جوانب العمل داخل النظام السياسي (1)

و تنطوي عملية صنع السياسة العامة على عدة خصائص، وتمر بمراحل مختلفة في طبيعتها و حدتها و تعقيدها من دولة لأخرى وفقا لعوامل كثيرة أهمها النظام السياسي و نظام الحكم في كل منها(2). ففي النظم البسيطة تتمثل المؤسسة المعنية بتخطيط وصنع القرارات في مجموعة رجال راشدين أو كبار السن الذين يجتمعون على هيئة مجلس يتخذ القرارات في ضوء معايير و عادات و تقاليد المجتمع. وفي النظم الملكية ضمت أبنية صنع السياسات الملوك و أعوانهم، و تميزت الإمبراطوريات بوجود بناء مختص في إعداد هذه السياسات، وشهد القرن التاسع عشر، ظهور الأحزاب و ازدياد دور الجماهير في الحياة السياسية، وهذان العاملان مهدا لظهور نمط صنع السياسات عن طريق الوزارة و البرلمان.

و بمعنى آخر أن النظام السياسي في كل دولة هو الذي يحدد كيفية رسم السياسة العامة، و بالتالي يحدد دور الأفراد و الجماعات غير الرسمية في تحديد المشاكل وطرحها على الحكومة و في استخلاص الحلول البديلة و الاختيار من بينها. و يعين القنوات التي يمكن عن طريقها للأفراد و الجماعات و إحداث تأثير في إجراءات العمل الحكومي وفي أصحاب سلطة اتخاذ القرار السياسي الرسمي بما يترتب عليها تبني حلولا يقترحونها كسياسة عامة.

كما أن نظام الحكم و السياسة هو الذي يحدد أيضا خطوات العمل الرسمي التي تتبع داخل الحكومة لدراسة المشكلة العامة، تخطيط وصنع السياسة العامة لحلها، إقرار هذه السياسة، تمويلها، تنفيذها، و تقييم آثارها و نتائج تنفيذها. كما يحدد الأجهزة التي تساهم في هذه العمليات ودور كل منها و كيفية التنسيق بينها للوصول إلى قرار بسياسة عامة تحقق رضا عاما (3)

فكيف يمكن أن تطبق المداخل النظرية في السياسة العامة ميدانيا ، وهل أن صناعة سياسة عامة بإتباع طرق علمية وعملية سيؤدي إلى نتائج مرجوة تستجيب و ترد على تطلعات المواطنين في دولة ما؟

أولا: أسباب الاهتمام بالسياسة العامة

يرجع " توماس داي" ، أسباب الاهتمام بتحليل السياسة العامة إلى ثلاث أسباب(4) ، يمكن إدراجها كالتالي:

1- أسباب علمية:

بمعنى أن هذه الدراسة يمكن أن تتحقق عن طريق الفهم المعمق للمجتمع ، من خلال معرفة مصادر و نتائج قرارات السياسية العامة أي أن هذه الأخيرة يمكن تناولها كمتغير تابع ،عندما يثور التساؤل حول ماهية القوى البيئية والخصائص المؤسسية التي تساهم في تشكيل السياسة و تحديد مضمونها ، وفضلا عن ذلك قد ينظر إليها كمتغير ثابت، فيتعلق السؤال بالنتائج التي تطرحها السياسة العامة على البيئة و النظام السياسي ، و مثل هذه التساؤلات وغيرها تثري المعرفة بالروابط بين البيئة و التفاعلات السياسية و السياسة العامة، وهو ما يساعد على التطوير النظري لهذا الحقل بصفة عامة .

2- أسباب عملية:

بمعنى أن دراسة السياسة توفر للباحث السياسي إمكانية توظيف معارفه في حل المشكلات العملية، إذ يغلب أن تخلص هذه الدراسات إلى توصيات بشأن ماهية السياسات الملائمة لتحقيق الأهداف المبتغاة.

3- أسباب سياسية:

وهنا ينصرف هدف الدراسة إلى التأكيد من أن الدول تتبنى الأفضل من السياسات لتحقيق الأهداف العامة، فكثيرا ما يتردد من أن علماء السياسة ملزمون بتطوير السياسة العامة و إثراء النقاش السياسي عن طريق دارسة الأداء الحكومي في الميادين المختلفة.

ثانيا : التحليل الكلاسيكي للسياسة العامة

تشكل السياسة العامة اليوم ، أحد القطاعات الأكثر ديناميكية للعلوم السياسية فمنذ عشرات السنين تعددت الأعمال المنقولة في إطار وطني أو في نظرة مقارنة من بلد لبلد دون إهمال الدراسات المنجزة على السياسات الأوربية . و الأسباب في ذلك متنوعة لكن من بينها نسطر الشكوك القائمة حول اقتراب التحليل من المشاكل الميدانية و أيضا الارتياب المتناظر عند المسيرين لجعل الجهود القانونية ، المالية و الإدارية للقوة العامة أكثر إنتاجية (5) بالمفهوم النيوليبرالي الذي يعد مكسب على السلم الدولي.

هذا الأخير يحتم على التبرير الجيد لسياسات التدخل أو التأطير ،بدراسة أولا ديناميكيتها ، و تأثيراتها الواقعية ، ومن جهة أخرى فإن تنامي الليبرالية أبدى ضرورة وجود أشكال جديدة للعمل (التدخل) لمحاولة الوقاية من بروز مخاطر غير متوقعة كونيا: دمار رهيب للبيئة أو عدو التوازن المناخي ، ندرة

الموارد غير القابلة لإعادة الإنتاج ، الانتشار الواسع للأوبئة و الأمراض في عالم يشهد حركية واسعة للسلع و الأشخاص .

فالسياسة العامة هي:

: « (L’expression d’une volonté gouvernementale d’action ou d’inaction) » ويمكن تعريفها أيضا كمجموعات بنيوية (6) ،معرفة متلاحقة، اهتمامات ، قرارات أو إنجازات خاصة بالسلطة العمومية(محلية، للتهيئة للسياحة......الخ). تأخذ شكل عقود تشريعية أو قوانين مضبوطة من طرف أعضاء قرارات منتخبين ، لكن ما يهم خاصة هو المنح للمنافع و الموارد بفضيلة عبر إجراءات قانونيا إجبارية، التي تشهد أولوية القوة العامة.

في الأخير ، يمكن القول أن السياسة العامة بمفهومها هذا تضخم فكرة التلاحم المتداولة أو المفرزة مرة أخرى، وهذا لا يعني بالأكيد أن هؤلاء المؤلفين لديهم بالضرورة نظرة واضحة حول ما يدور ، أو على الأقل عن التأثيرات المحدودة لعمل المؤسسات ببساطة مفهوم السياسة العامة يدفع للتفكير في القرارات غير المعزولة ولكن المدمجة في حد أدنى من الاستمرارية ،و مشروط بمصب (Aval) و تشترط منبع (Amont)(7).

ثالثا: المقاربات الوطنية للسياسات العامة

يطرح هذا العنوان فكرة تدور حول الإتجاه نحو عدم فصل تحليل السياسات العامة و تنوع النقاشات القومية.

منذ سنوات السبعينات، تحليل السياسة العامة أخذ شيء فشيئا مكانة هامة في خضم علوم السياسة. هذه المقاربة بعيدة أن تكون متجانسة ، ولكن في الواقع تطويرها تميز أيضا ببعض التعارض أو الإنفصال ، أو على الأقل تميز بالطابع الفاصل بين المختصين في السياسة العامة عن باقي البحث العلمي المنجز عن السلطة (8)

قبل الغوص في هذا الإتجاه ، العناصر الآتية تبحث في تساؤل عن حالة تحليل السياسات العامة في أربعة بلدان بالخصوص : فرنسا ، الولايات المتحدة، ألمانيا، و المملكة المتحدة، و بأكثر دقة ، سنحاول تسليط الضوء ولو بإيجاز عن الصيغة التي يحاول مختص السياسة العامة في كل بلد من تحديد مشكل العلاقة بين التدخل العمومي و السياسة عبرها. وهذا يطرح ثلاث تساؤلات مركزية (9)

-ما هي المدارس الأساسية للبحث في السياسة العامة؟

-ما هي العلاقات الرابطة بين تحليل السياسات العامة و العلوم السياسية؟

-كيف تصاغ و تعالج العلاقة المفصلية بين السياسات العامة/ (Policies) المنافسة السياسية /(Politics) و الفضاء السياسي (Polity) ؟

إذا كان هناك توافق في النقاط بين الأجوبة ، فإن التفسير سيحمل عدد كبير من التعارضات الهامة المفسرة عبر تقاطع متغيرين: سوسيولوجيا العلوم للسياسة من جهة و تغيرات الرهان الملاحظ في السياسة العامة من جهة أخرى.

1- المدرسة الألمانية لتحليل السياسات العامة بين التقاليد الدولية و النظرية:

طرق البحث المطور في ألمانيا في حقل تحليل السياسات العامة -أكثر من كونها في البلدان الغربية الأخرى- تضع في الحساب الحتميات التي تزن الدولة في التدخل(l'état en action) ، أي بين وزن المصالح المنظمة و القوام المرتبط بالتنظيم الفدرالي للمؤسسات. معيار « Domestique » ، و معيار « semi souverain » للسلطة الألمانية التي تواجدت في المقاربات التي تعتمد الصيغ الأفقية و العمودية لاقتسام السلطة.

مختلف المقاربات النظرية

(institutionnalisme, réseaux, gouvernance, associative, néocoporatisme) المركزة حول الفاعلين و المهيمنة في التقاليد الألمانية لتحليل السياسات العامة، و التي تضع توجه تحولات أنظمة التدخل العمومي في جمهورية ألمانيا الفدرالية (RFA) في العشريات الأخيرة. وهذا الإطار الأفقي للمقاربة المهيمنة في تحليل السياسات العامة يلخص تدشين لإزدواجية التوجه لهذه المقاربات : أحيانا تقديم النموذج (10)التاريخي للدولة الألمانية ، لكن أيضا في سياق طابع علوم اجتماعية.

2- تعظيم و إخفاق للتحليل البريطاني للسياسات العامة:

في بريطانيا العظمى، المسار المتبع لتحليل السياسات العامة يجد أصوله في دراسة الإدارة الوطنية و المحلية لسنوات الثلاثينات، قبل أن يعرف توسعا سريعا في السبعينات و الثمانينات، بالتركيز على سوسيولوجيا التنظيمات وعلى دراسة العلاقات بين الدولو الجماعات المصلحية . إذ أن جل الباحثين المندرجين ضمن هذا الميدان حولوا من تحليل التدخل العمومي إلى مكونة أساسية لعلم السياسة البريطاني أثناء التسعينات ، لا أحد ينكر نوعية المردود العلمي الرديئة في الحقيقة (11)، فمن جهة تغير العلاقات بين الوسط الجماعي و السلطات العمومية ، ومن جهة أخرى الإشكالات الروتينية التي أهملت الرابطة بين السياسات العامة، السياسة ، و الفضاء السياسي.

3- Polity et Politics في المقاربات الأمريكية للسياسات العامة:

يعتبر تحليل السياسة العامة أكثر من محاولة صياغة نموذج أو تقديم مخطط كامل للبحث حول تحليل السياسات العامة. و الهدف هنا يؤكد على التركيز لوضع برامج بحث جديدة وحالية أكثر بينونة على غرار المؤسساتية الجديدة « Nouvel institutionnalisme » و بكثير من التحديد و الدقة تهدف هذه البرامج لتوضيح العلاقة الإشكالية بين المؤسسات ، السياسات العامة ، و التغيير بمعنى تسطير طريق فكري يتبع قبل الوصول إلى مقاربة مدمجة فعلا للتدخل العام.

أكيد أن هذه العناية النظرية التي تبرر وضع علاقات لمقاربات المؤسسات و السياسة العامة المطبقة في فرنسا مع نظيرتها المستعملة بجلاء في الولايات المتحدة الأمريكية ما هي إلا تأثيرات مؤسساتية و ديناميكيات للتغيير (12)

4- إنهيار أم إعادة بعث نفس أخر لتحليل السياسات العامة في فرنسا:

تحليل السياسات العامة في فرنسا اليوم هو في البحث عن نفس ثاني، حقيقة أن بعض الإخفاق الملحوظ بفعل عناصر الإنفصال حول هذا العلم الفرعي (sous discipline)لعلم السياسات ، خاصة بسبب الخلل في التركيز المنهجي، الذي بقى في حالة رمزية (symbolique)عبر المقاربة الإدراكية l'approche cognitive، هذا النفس الثاني يمكن أن يمر عبر إشكالية سياسات عامة بمصطلحات علم الإجماع السياسي فتحليل العلاقة المفصلية « Policy/Politics » يوفر مسارات بحث مباشرة ، بشرط تجاوز عقبة المستحيل (13)لمتغير سياسي ثابت (مستقل) ، بالإهتمام على وجه الخصوص بتشريع و تسييس السياسات العامة.

رابعا: المرتكزات العامة في التحليل الحديث للسياسات العامة

يحدد كل من « Dunn »et « Hogwood » التصنيفات المتعلقة بدراسة تحليل السياسات العامة حول المحاور التالية (14)

- ✓ دراسات متعلقة بفحوى السياسات و محتواها.
- ✓ دراسات متعلقة بعملية صنع السياسات العامة.
- ✓ دراسات متعلقة بمخرجات السياسات.
- ✓ دراسات تقويم السياسات العامة.
- ✓ دراسات تقديم المعلومات اللازمة لصنع السياسات.
- ✓ دراسات متعلقة بكيفية تحسين عملية صنع السياسات.
- ✓ دراسات متعلقة بتعضيد بعض السياسات. « Policy advocacy »

وهناك إتجاهين أساسين يمكن إدراج المحاور السابقة ضمنهما كالآتي :

- الإتجاه الأول:

يركز على إستخدام المعلومات في وضع السياسة العامة ، إذ تهدف هذه الدراسة لحل المشكلات العامة عن طريق تقديم و توفير المعلومات ، التي تسمح بزيادة كفاءة البدائل المتاحة ، وهي دراسات وصفية و قيمية. « Knowledge in the Policy process »

- الإتجاه الثاني:

يهتم بالمعلومات عن السياسات و صنعها . « Knowledge of the Policy » وقد تناول الأستاذ الدكتور " سلوى شعراوي جمعة" في كتابه:" تحليل السياسات العامة في الوطن العربي" ، دراسة الإتجاهات الحديثة التي طرأت على تحليل السياسة العامة من خلال المتغيرات التالية (15)

1- وحدة التحليل:

إذ كان التركيز في دراسة تحليل السياسة العامة عن الدولة الوحدة الأساسية للتحليل، ولكن مع تغير دور الدولة و إزدياد التفاعل بين القطاع العام و القطاع الخاص

و تعاظم دور الفاعلين الجدد، من مثل المنظمات الدولية، و المنظمات غير الحكومية

و الشركات متعددة الجنسيات ،أصبح التركيز على مفهوم الشبكات في تحليل السياسة العامة.

2- قضايا و محتوى السياسات العامة:

كان الإهتمام في تحليل السياسات العامة حول العلاقات بين المؤسسات السياسية داخل النظام و تأثير الجماعات الضاغطة، أي الإهتمام بالإطار الداخلي للدولة كقضايا الصحة و التعليم و السكن ...الخ بتحديد الأولويات في صياغة السياسة في البيئة الداخلية.

وبعد إنتشار العولمة هذه الظاهرة المركبة شاعت مفردات جديدة كالتحول الديمقراطي، حقوق الإنسان و الجنس ،و تصاعد دور المنظمات الدولية، مما أعطى أولوية الإهتمام في تحليل السياسة العامة لدولة ما عن طريق دراسة البيئة الخارجية و تفاعلاتها مع البيئة الداخلية ، و أصبحت قضايا ذات صبغة عالمية أو ما يعرف بالسياسات العامة العالمية.

3- منهجية التحليل :

والتي تقوم على حل المشكلات للسياسة العامة باستخدام أدوات تحليل تسمح بتحديد المشكلة من جهة و بزيادة كفاءة البدائل المقترحة أمام صانع القرار من جهة أخرى، و بعدها تطورت منهجية التحليل و أصبحت تجمع بين التحليل الكمي و الكيفي وتأخذ بالأسلوب المقارن بإتباع أسلوب وقائي قبل أن يكون علاجي في حل المشكلات. كما أن التطور المعلوماتي أدى إلى الأخذ بأساليب التقليد و النمذجة للاختيار بين البدائل المقترحة من مثل العصف الذهني و أسلوب دلفي « **Delphi technique,brain storming**» وهكذا أسلوب التعيين الجماعي « **The nominal group technique**»، فتطورت منهجية تحليل السياسات العامة بإعتماد مفاهيم من مثل الكفاءة و الفعالية و العدالة ، و نهج أساليب التكلفة و العائد في التقييم ، و التركيز على مفهوم الرضا العام و المشاركة و عدالة الإجراءات ، و أساليب التقييم الإجتماعي أو التقويم البيئي و تحليل المخاطر، ليظهر منهج آخر حديث يركز على دور الجنس و التوزيع المتكافئ للأدوار بين الرجل و المرأة وقبول حيادية التحليل للسياسات العامة.

4- المدارس الفكرية:

تعددت المدارس الفكرية التي إرتبطت بتحليل السياسات العامة ، إذ كانت هناك محاولة لتطبيق المبادئ العلمية على دراسة الظواهر الإجتماعية وقد حدد « Watters » ، و « Sud weeks » ، عدد من المدارس الفكرية في هذا الإطار:

مدرسة Socio-econonics و التي تؤكد أهمية الدور الذي تلعبه القيم و المبادئ في عملية اتخاذ القرار كالخيار الرشيد و الخيار العام ، و إن كانت تؤكد على ضرورة عدم إستبعاد العامل القيمي أو الأخلاقي في التحليل.

- ✓ مدرسة Policy Discource : وتركز على أهمية الخطاب في السياسات العامة.
- ✓ مدرسة Political Ideas : تهتم بعملية تقييم البدائل و صنعها أي كيف تتم ومن يشارك فيها؟
- ✓ مدرسة Pragmatic Liberalism: تستند على تقديم المعايير و إستخدامها في تقييم البدائل ، و تدعو لمزيد من المشاركة الشعبية و حرية التعبير، و كيفية التأثير في قرارات السياسة العامة.

أخيرا و في نهاية هذه الدراسة يمكن أن نعتبر أن التطور السابق لتحليل الحركات الإجتماعية لا يأخذ كمصيدة مفضوحة لتقاطع الذاتية و الموضوعية إذ أن العثرة الأولى تمس مفهوم الفرص السياسية ، و الموجهة بأن تأخذ في الحسبان روابط التعبئات المنخرطة مع البيئة السياسية.

فالعلاقات السياسية ما هي إلا أبعاد إدراكية و اتجاهات مصلحية في تحليل الحركة الإجتماعية و أن هذا المفهوم يبحث في عدم تحديده، سكونه وميكانيزماته .أو النموذج الموضوعي « Cadres de l'expérience contestataire » المواجه لعمليات الإنضمام لنتيجة لتوحيد التصورات الخاصة بالمناضلين و تنظيمات الحركات الإجتماعية.

وربما في نظرنا أن موضوع السياسة العامة بين الخبرة النظرية و الواقع العلمي قد يخضع لأحكام مسبقة ثقيلة و مثالية نتيجة الفكر النخبوي و تغيرات الظروف الدولية.

قائمة المراجع:

1.الخز رجي ثامر كامل محمد ، النظم السياسية و السياسات العامة:دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة ، دار مجدلاوي للنشر و التوزيع ، عمان، الطبعة الأولى، 2004 ص159.

2.نفس المرجع ص160.

3.خيري عبد القوي، دراسة الساسة العامة، ذات السلاسل، الكويت، الطبعة الأولى، 1989، ص97.

4.أندرسون جيمس، صنع السياسات العامة ، ترجمة الكبيسي عامر، دار المسيرة للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1999 ، ص ص 20-22.

5.Hassanteufel Patrick, Smith Andy, « les approches nationales des politiques publiques », Revue Française de Sciences Politiques, Volume 52, N°01, 2002, p1.

6 .Bouriche Raidh, « Analyse des politiques publiques », Revue Sciences Humaines, N° 25, Juin 2006, p92.

7.Braud Philippe, Sociologie politique, kasbah éditions, Alger, 2004, p544.

8.Hassanteufel Patrick, Smith Andy, Op.cit, p1.

9.Ibid, p2.

10.Ibid, p2.

11.Fontanel Jacques, Evaluation des politiques publiques, office des publications universitaires (OPU), 2005, p87.

12.Ibid, p89.

13.Chevallier Jean Jack, Histoire des institutions politique de la France moderne, librairie Dalloz, Paris, 1958, p564.

14.سلوى شعراوي جمعة ،تحليل السياسات العامة في الوطن العربي ، (PARC)مركز دراسات و إستشارات الإدارة العامة ، جامعة القاهرة ، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية ، القاهرة ، 2004،ص30.

15.نفس المرجع،ص ص 31 - 42

By menigher soufiane